RE 070/2020

Acuerdo 74/2020, de 25 de septiembre, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, por el que se resuelve el recurso especial interpuesto por la "ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE EMPRESAS DE LIMPIEZA", frente a los Pliegos que rigen la licitación del contrato denominado «Servicio de limpieza, suministro de material higiénico-sanitario y desinfección de todos los edificios de la Universidad de Zaragoza agrupados en tres lotes (zonas): Lote 1 Zaragoza, Lote 2 Huesca y Lote 3 Teruel», promovido por la Universidad de Zaragoza.

I. ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- Con fecha 31 de agosto de 2020 tuvo lugar la publicación, en la Plataforma de Contratación del Sector Público, del anuncio de licitación del procedimiento a que alude el encabezamiento del presente acuerdo. El mismo anuncio se publicó el día 1 de septiembre siguiente en el Diario Oficial de la Unión Europea.

Se trata de un contrato de servicios licitado por procedimiento abierto, sujeto a regulación armonizada, con varios criterios de adjudicación y un valor estimado de 36 808 480,04 euros, IVA excluido. El contrato se divide en tres lotes.

En los citados anuncios se indica que el plazo de presentación de proposiciones finaliza el día 29 de septiembre de 2020.

Segundo.- El día 9 de septiembre de 2020 fue interpuesto, ante el registro electrónico del Gobierno de Aragón, recurso especial en materia de contratación por don J.D.R.S.J., en nombre y representación de la "ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE EMPRESAS DE LIMPIEZA", frente a los pliegos que rigen la licitación del contrato denominado «Servicio de limpieza,

suministro de material higiénico-sanitario y desinfección de todos los edificios de la Universidad de Zaragoza agrupados en tres lotes (zonas): Lote 1 Zaragoza, Lote 2 Huesca y Lote 3 Teruel», promovido por la Universidad de Zaragoza.

El recurso aduce –en síntesis– que los pliegos que rigen el contrato establecen dos criterios de adjudicación evaluables mediante la aplicación de fórmulas que constituyen mejoras y que carecen de límite cuantitativo específico, por lo que en la práctica podrían darse distorsiones en la valoración, lo que vulnera lo establecido en los artículos 145 y 146 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP), por lo que procede declarar la nulidad del procedimiento de licitación. Igualmente se solicita –con carácter cautelar– la suspensión del procedimiento licitatorio.

Tercero.- Con fecha 10 de septiembre de 2020, se dio traslado del recurso al órgano de contratación, al objeto de que diera cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 56.2 de la LCSP. Con fecha 14 de septiembre siguiente, se recibió en este Tribunal el expediente e informe a que hace referencia el citado artículo.

Cuarto.- Con fecha 7 de septiembre de 2020 el órgano de contratación remite a este Tribunal administrativo el expediente e informe a que hace referencia el artículo 56.2 de la LCSP. En su informe, el órgano de contratación se opone a los argumentos del recurso, no pronunciándose expresamente sobre la suspensión del procedimiento solicitada.

Quinto.- No habiendo finalizado el plazo de presentación de ofertas, no se ha llevado a cabo el preceptivo trámite de alegaciones establecido en el artículo 56.3 de la LCSP.

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se acredita la legitimación de la asociación recurrente para interponer recurso especial y su representación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48 de la LCSP, cuyo segundo párrafo in fine señala que: *«(e)n todo caso se entenderá legitimada la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados*»; todo ello, además, desde la perspectiva de que aquélla –tal y como prescribe el artículo 26.1 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre– actúa, por medio del recurso, en defensa de los intereses de sus asociados de conformidad con sus estatutos.

También queda acreditado que el recurso se ha interpuesto frente a la licitación de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 60 000 euros, por lo que incumbe a este Tribunal administrativo su resolución, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17.2.a) de la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público en Aragón (en adelante, LMMCSPA), y se dirige contra los pliegos, actuación específicamente contemplada entre las susceptibles de impugnación *ex* artículo 44.2.a) de la LCSP.

El acto es recurrible de acuerdo con los aludidos preceptos y el recurso se ha interpuesto en tiempo y forma.

SEGUNDO.- Sentado lo anterior, y en cuanto a la argumentación sobre el fondo del recurso, la recurrente manifiesta su disconformidad con dos de los

criterios recogidos en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante, PCAP), en su Apartado J relativo a los «*Criterios de adjudicación evaluables mediante la aplicación de fórmulas*», que concretamente establece:

«*CRITERIO 2 Mejoras sobre las obligaciones mínimas fijadas en el pliego de bases, ofertando número horas/año para realizar tareas no habituales en cubiertas acristaladas, trabajos en alturas, trabajos en exteriores, así como refuerzo, apoyo y repaso en los diferentes edificios y otros trabajos de especial dificultad*. ***Hasta 25 puntos.***

Estas horas no computarán a efectos del cumplimiento de la ratio establecida en el apartado C.2 del presente Cuadro- Resumen {Sistema de determinación del precio, Precio unitario}. En el caso de no cumplir la ratio, lo ofertado en este aportado se valorará con 0 puntos

DOCUMENTACIÓN:

Documento firmado por el representante legal de lo empresa indicando el número horas/año ofertadas. Compromiso firmado por el representante legal de lo empresa indicando que va o utilizar medios personales propios de lo empresa, no subrogables, para realizar estos servicios. Sin este compromiso se asignarán 0 puntos a la oferta realizada.

*Se asignarán **25 puntos** o la oferta mayor de número de horas/año. El resto se valorará proporcionalmente. Se asignarán 0 puntos a la oferta que no presente mejora.*

PONDERACION: 25

CRITERIO 3 Servicio de limpieza, según el obieto del contrato, ofertando número horas/año para periodos no lectivos y para actividades universitarios no habituales, de carácter residencial en el/los Colegio/s Mayor/es. ***Hasta 15 puntos:***

Estas horas no computarán a efectos del cumplimiento de la ratio establecida en el apartado C.2 del presente Cuadro-Resumen (Sistema de determinación del precio, Precio unitario). En el caso de no cumplir la ratio, o lo ofertado en este apartado se asignarán 0 puntos.

DOCUMENTACIÓN

Documento firmado por el representante legal de la empresa indicando el número horas/año ofertadas desglosadas para cada apartado del presente criterio. Compromiso firmado por el licitador con poder suficiente, de utilizar medios personales propios de la empresa, no subrogables, para realizar estos servicios. Sin este compromiso se asignarán 0 puntos.

- *Número de horas para las actividades no habituales en los meses de julio y/o agosto:* ***Hasta 10 puntos.***

  Se asignarán ***10 puntos*** *a la oferta con mayor de número de horas para las actividades no habituales en los meses de julio y/o agosto. El resto se valorarán proporcionalmente. Se asignarán 0 puntos a la oferta que no oferte este servicio.*

- *Número de horas para las actividades no habituales en Semana Santa: Hasta 5 puntos*

  Se asignarán ***5 puntos*** *a la oferta con mayor de número de horas para las actividades no habituales en Semana Santa. El resto se valorarán proporcionalmente. Se asignarán 0 puntos a la oferta que no oferte este servicio.*

  PONDERACION: 15».

De esta manera, la recurrente pone de manifiesto que tales criterios son «*mejoras a la oferta sin especificar cuál es el máximo admitido sin ser desproporcionada la oferta, puntuando proporcionalmente. Vemos por tanto que estamos ante varias "mejoras" que en el Pliego se explica en la forma en que las mismas habrán de valorarse, pero no se establece un límite cuantitativo específico necesario para cumplir lo dispuesto en la LCSP, por lo que en la práctica podrían darse insalvables distorsiones a la hora de puntuar estas partidas*», lo cual según sostiene, conculcaría los principios de igualdad de trato, libre concurrencia y transparencia, argumentos éstos que apoya con cita de diversa doctrina administrativista.

Por su parte, el órgano de contratación opone –en su informe al recurso– lo siguiente:

«*Dado que puede darse la circunstancia de ser necesario realizar otros trabajos que no estén incluidos en el presente contrato, se ha decidido incluir en el pliego criterios de adjudicación evaluables mediante la aplicación de fórmulas que valoren la propuesta de los licitadores de ofertar horas de trabajo para realizar tareas no habituales o que requieran refuerzo, apoyo y repaso o trabajos de especial dificultad (criterio 2 del apartado J del Cuadro-Resumen del PCAP) o para efectuar limpiezas para periodos no lectivos o para actividades universitarias no habituales de carácter residencial en los colegios mayores (criterio 3 del apartado J del Cuadro-Resumen del PCAP), y así poder llevar a cabo actividades que, por sus características, no es posible realizar con las horas de trabajo obligatorias que se derivan de la ratio establecida en el PCAP arriba mencionada.*

Sin embargo, al establecer estos criterios, no se ha incluido en ellos un límite máximo de horas a ofertar por los licitadores porque, a priori, resulta muy complejo calcular el tiempo que se precisará para realizar los trabajos relativos a las necesidades que puedan ir surgiendo a lo largo de la vigencia del contrato, considerando que son las empresas licitadoras las que, en realidad, tienen la capacidad y la experiencia para hacer este tipo de cálculos y valoraciones.

Por todo ello, no se ha previsto establecer un límite máximo a las ofertas de mejora y se ha preferido optar por dejarlo abierto para que las empresas licitadoras puedan ofertar libremente, de acuerdo con el principio de no discriminación e igualdad de trato, establecido en el art. 1 de la LCSP, y reiterado en su art. 132, señalado por el recurrente en el Fundamento Primero, considerando que cuantas más horas oferten mayor beneficio obtendrá la Universidad de Zaragoza en estos servicios adicionales. Redundando en una mejor prestación del servicio y sin que ello implique un trato desigual o discriminatorio, puesto que, a fin de cuentas, se recurre al mercado y a la libre competencia entre licitadores.

No obstante, en relación con lo subrayado por el recurrente en el Fundamento Segundo sobre el no establecimiento por parte de esta Universidad de un límite cuantitativo específico en las mejoras necesario para cumplir el artículo 145.7 LCSP, manifestar que en dicho artículo no se especifica que los límites a las mejoras deban ser cuantitativos, únicamente se habla de límites, y tanto en el Criterio 2 como en el Criterio 3 se han establecido límites a las mejoras: Que las horas ofertadas no computan a efectos del cumplimiento de la ratio y que la empresa utilizará medios personales propios, no subrogables, para realizarlas.

En cuanto a lo subrayado también en el Fundamento Segundo por el recurrente sobre que, según el artículo 146.3 LCSP, en el PCAP deber precisarse la ponderación relativa atribuida a cada uno de los criterios de valoración, que podrá expresarse fijando una banda de valores con una amplitud máxima adecuada, se considera que se cumple con dicho precepto, puesto que en la evaluación de dichos criterios sí que se ha establecido una banda de valores (de 0 a 25 puntos para el Criterio 2 y de 0 a 15 puntos para el Criterio 3) y, además, se reparten todos los puntos establecidos en la misma, es decir, con una amplitud máxima, puesto que a todas las ofertas presentadas (que cumplan lo establecido en el criterio) se les asignan puntos: la máxima puntuación a la oferta de mayor número de horas y el resto proporcional a la oferta presentada.

Finalmente, respecto a lo señalado por el recurrente sobre que las puntuaciones de los criterios impugnados pueden resultar desproporcionadas para valorar a los licitadores, manifestar que en el apartado J.3 del Cuadro-Resumen del PCAP se han establecido los criterios para determinar el carácter anormalmente bajo de las ofertas de los licitadores y evitar que pueda adjudicarse una oferta que incluya valores anormales».

Una vez expuestos los concretos términos del debate, hay que señalar que la resolución de la cuestión planteada en el motivo de impugnación requiere determinar cómo debe interpretarse y aplicarse en el presente supuesto, el término «*límite*» que refiere el artículo 145 apartado 7º de la LCSP, en cuyo

incumplimiento se fundamenta principalmente el presente recurso. El citado apartado del precepto legal se pronuncia en los siguientes términos:

«*En el caso de que se establezcan las mejoras como criterio de adjudicación, estas deberán estar suficientemente especificadas. Se considerará que se cumple esta exigencia cuando se fijen, de manera ponderada, con concreción: los requisitos, límites, modalidades y características de las mismas, así como su necesaria vinculación con el objeto del contrato*».

Así, puede observarse que los criterios impugnados del PCAP –criterios evaluables de forma automática– consistentes en mejoras, están adecuadamente definidos en cuanto a su contenido así como está debidamente precisada la puntuación máxima a otorgar y su ponderación, mediante una fórmula proporcional, sin que haya lugar a interpretaciones, ni a la discrecionalidad técnica, ni a la subjetividad.

Sin embargo, como acertadamente pone de relieve la recurrente, las mejoras impugnadas carecen de un umbral máximo a ofertar, frente a los que sostiene el órgano de contratación en su informe, quien confunde límite con el modo y/o términos en que las mejoras han de realizarse, lo que obliga a determinar si ello constituye una falta de la exigible, por imperativo legal, concreción y especificación de las mismas y, de ser así, si las consecuencias de tal ausencia son, tal y como reclama la actora, que estemos ante unos criterios discriminatorios que no garantizan la evaluación de las ofertas en condiciones de competencia efectiva, con vulneración de los principios de igualdad de trato y transparencia.

Pues bien, en el pliego aquí analizado concurre el mismo supuesto que se planteó en el recurso especial resuelto por este Tribunal administrativo mediante Acuerdo 140/2019, de 2 de diciembre, en el que se señalaba lo siguiente, y que resulta trasladable aquí:

«*Así, efectivamente la falta de concreción del número máximo de actuaciones/horas objeto de las mejoras en cuestión, da lugar a que los*

licitadores puedan ofrecer mejoras muy elevadas, incluso de manera desmedida, aun siendo conocedores de que serán de imposible cumplimiento, y ello con los solos efectos de obtener la máxima puntuación, con la consiguiente alteración de la distribución de la puntuación entre las restantes licitadoras y el grave perjuicio para aquéllas que realicen una oferta coherente y, por tanto, ajustada a la realidad.

Y no es posible admitir la argumentación del órgano de contratación ofrecida en su informe, en donde, respecto a la mejora consistente en la ampliación en número de horas de apertura anual de la instalación, se defiende que el número de horas está concretado porque viene limitado por la jornada competitiva ordinaria y el calendario oficial de competiciones, puesto que del PPT antes transcrito, no resulta posible sostener tal límite dados los términos en los que se expresa dicho pliego cuando en él se afirma que las horas de ampliación «se aplicarán preferentemente a aquella jornada que se deba extender por competiciones oficiales» (apartado 1º), y por tanto no sólo a ellas, pues cabe inferir, de su tenor literal, que la apertura de instalaciones pueda extenderse a más jornadas en que no haya competición oficial.

En relación a esta cuestión de la falta de límites en este tipo de criterios de adjudicación, en nuestro Acuerdo 108/2018, de 9 de noviembre, viene a recopilarse doctrina sentada a este respecto por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, TACRC) en los siguientes términos:

"*Así en la Resolución nº 841/2014, de 7 de noviembre, se decía:*

`*Debemos concluir por tanto que los parámetros objetivos en función de los cuales se aprecia la presunción de ofertas con valores anormales o desproporcionados se han determinado en el cuadro anexo del PCAP con referencia exclusiva a las ofertas económicas y que, con tales parámetros, ninguna de las presentadas incurría en tal presunción en relación a las mejoras.*

Por otro lado, el PCAP ha considerado unos criterios de valoración de las mejoras (número de horas complementarias) que no toman en cuenta su valoración económica y su realización efectiva (la de la mejora) depende única y exclusivamente de la voluntad del propio órgano de contratación que, llegado el momento, podrá decidir si exige o no al contratista adjudicatario la realización de las horas anuales sin coste para servicios extraordinarios, hasta el límite ofertado.

Como indicábamos en una resolución anterior (Resolución 499/2013, de 6 de noviembre), esta circunstancia permitiría fácilmente atentar contra el principio de igualdad y libre concurrencia si previamente existiera un acuerdo entre el órgano de contratación y alguno de los licitadores en el sentido de no exigir la prestación de las citadas horas...

Para evitarlo, bastaría con que el PCAP hubiera establecido un límite máximo en el número de horas sin coste que pudieran ofrecer los licitadores...´.

También resulta trasladable al caso que nos ocupa la Resolución nº 224/2011, de 14 de septiembre del mismo TACRC en la que se señalaba:

`Como puede apreciarse en la documentación del expediente de contratación, el pliego no establece límite superior alguno a las ofertas que puedan presentar los licitadores lo cual, a juicio de este Tribunal, está en el origen del conflicto ahora planteado. La asignación de la puntuación máxima a la mejor oferta no origina ningún problema, pero el resultado de aplicar las fórmulas que se establecen para calcular las puntuaciones de las distintas proposiciones a partir de la que obtenga la puntuación máxima se va desvirtuando a medida que se presentan proposiciones con valores más elevados, "desproporcionados "en muchos casos en relación con las necesidades "razonables" del museo. Cualquier valor de un parámetro, superior al que resulte necesario, no representa mejora alguna sobre otro inferior pero que cubra perfectamente las necesidades en la materia´.

Asimismo en la Resolución nº 153/2015 de 13 de febrero del TACRC, citada por la recurrente en su escrito de recurso se dice que:

`En la Resolución de un recurso interpuesto también por XXX, aunque entonces manteniendo justamente los argumentos contrarios a los que aduce ahora, (Resolución nº 841/2014, de 7 de noviembre, con referencia a otras de este Tribunal), ya indicábamos que, al valorar la bolsa de horas según el número de las ofertadas sin tomar en cuenta su valoración económica, puede suceder que en el pliego los esfuerzos económicos de la oferta y de las horas adicionales no estuviesen correctamente proporcionados con la ponderación otorgada a cada uno de los criterios.

En la Resolución indicada también nos referíamos al hecho de que si, además de esa falta de "balance", la realización efectiva de las horas complementarias depende única y exclusivamente de la voluntad del propio órgano de contratación que, llegado el momento, podrá decidir si exige o no al contratista adjudicatario la realización de las horas anuales sin coste para servicios extraordinarios, hasta el límite ofertado, "esta circunstancia permitiría fácilmente atentar contra el principio de igualdad y libre concurrencia si previamente existiera un acuerdo entre el órgano de contratación y alguno de los licitadores en el sentido de no exigir la prestación de las citadas horas... Para evitarlo, bastaría con que el PCAP hubiera establecido un límite máximo en el número de horas sin coste que pudieran ofrecer los licitadores...´.

Finalmente, en la Resolución nº 612/2015, de 6 de julio del mismo Tribunal Administrativo se decía que:

`En particular, por lo que se refiere a la concreción exigible a los pliegos de contratación, la doctrina de este Tribunal, ha sido recientemente resumida en resolución nº 575/2014, que al efecto ha señalado: "Los principios rectores básicos de la contratación pública exigen que tanto la descripción de los criterios de adjudicación como la determinación de las reglas de ponderación de los mismos queden fijados con el necesario nivel de concreción en los

pliegos, permitiendo a los licitadores conocer de antemano cuáles serán las reglas precisas que rijan la valoración de sus ofertas y evitando que puedan producirse arbitrariedades en dicha valoración, cuyos parámetros no pueden quedar discrecionalmente en manos de la mesa de contratación. Así, en la Resolución nº 301/2011, de 7 de diciembre de 2011, se ponía ya de manifiesto que la previa concreción de los criterios de adjudicación es un requisito esencial, pues como recuerda la Sentencia del TJUE de 24 de noviembre de 2008, Asunto Alexandroupulis, una entidad adjudicadora, en su competencia de valoración de ofertas en un procedimiento de licitación, no puede fijar a posteriori coeficientes de ponderación, ni aplicar reglas de ponderación o subcriterios relativos a los criterios de adjudicación establecidos en el pliego de condiciones o en el anuncio de licitación, sin que se hayan puesto previamente en conocimiento de los licitadores´. De lo anterior se deduce que el grado de concreción exigible a los pliegos es aquel que permita a los licitadores efectuar sus ofertas conociendo de antemano cuáles van a ser los criterios que va a utilizar el órgano de contratación para determinar la oferta económicamente más ventajosa, no permitiendo que dicho órgano goce de una absoluta discrecionalidad a la hora de ponderar las ofertas efectuadas por cada licitador, sino que esa discrecionalidad ha de basarse en todo caso en juicios técnicos previamente explicados en los pliegos, lo que permitirá, por un lado, que los licitadores efectúen sus ofertas de forma cabal, garantizando el principio de transparencia e igualdad de trato y, por otro lado, que sea posible revisar la solución alcanzada por el órgano de contratación, no dejando a su absoluto arbitrio la aplicación de tales criterios. De acuerdo con lo expuesto, en el caso ahora analizado, al no fijarse un número máximo de horas en el PCAP, se hace prácticamente imposible para el licitador, ante tal indeterminación, conocer la valoración que va a tener su oferta de número de horas adicionales, lo que genera inseguridad e impide que se cumplan los criterios expuestos sobre el grado de concreción que ha de cumplir la mejora para que pueda ser utilizada válidamente en los PCAP como criterio de adjudicación, por lo que debe estimarse el recurso en este punto; tal y como es criterio reiterado de este

Tribunal, plasmado entre otras en Resolución 841/2014, de 7 de noviembre de 2014, cuando señala: "Como indicábamos en una resolución anterior (Resolución 499/2013, de 6 de noviembre), "esta circunstancia permitiría fácilmente atentar contra el principio de igualdad y libre concurrencia si previamente existiera un acuerdo entre el órgano de contratación y alguno de los licitadores en el sentido de no exigir la prestación de las citadas horas... Para evitarlo, bastaría con que el PCAP hubiera establecido un límite máximo en el número de horas sin coste que pudieran ofrecer los licitadores...". Como se recordaba en esa Resolución, este Tribunal ya se ha pronunciado sobre la conveniencia de que los pliegos establezcan márgenes de referencia dentro de los cuales deban situarse los valores de las mejoras". La alegación, por tanto, debe ser acogida´".

Por último, cabe también aludir a otra Resolución del mencionado Tribunal posterior a las citadas en el Acuerdo recién extractado; en concreto, la nº 861/2019, de 25 de julio, en la que se afirma:

"*Pues bien, en el presente caso la cuestión a resolver es precisamente la de decidir si nos encontramos ante un supuesto de nulidad radical que permitiera la anulación de la adjudicación teniendo en cuenta que la oferta presentada por la adjudicataria de cinco millones de euros para solventar o subsanar los defectos que pudieran detectarse tras la revisión de un organismo de control como la OCA, que no deja de ser una prestación accesoria respecto de las principales del contrato, puede considerarse una oferta real y cumplible o, por el contrario, debe entenderse que se trata más bien de una oferta imposible presentada con el único objeto de acaparar los 20 puntos asignados a este criterio de adjudicación e imposibilitar al mismo tiempo la obtención de ningún punto por los restantes licitadores que han ofertado un número de horas muy inferior (10.200, 20.000 y 4.000 euros respectivamente), siendo asimismo también la bolsa ofertada por este concepto diez veces superior a la ofertada por la propia adjudicataria para la prestación principal de mantenimiento. Y a este respecto creemos que hay pocas dudas en cuanto a la imposibilidad total*

de que el importe de la bolsa ofertado por la subsanación de las posibles deficiencias detectadas tras la inspección pueda nunca ser realmente empleado ni exigido por la Administración, encontrándonos por tanto ante un evidente fraude de ley con el que, al amparo de una norma o cláusula contractual, se persigue un fin claramente contrario al ordenamiento jurídico que, en el caso de los contratos públicos, es siempre la selección de la oferta económicamente más ventajosa para la Administración (art. 1.1 Ley 9/2017 CSP). Entendemos por ello que, al ser la oferta presentada en este aspecto un acto fraudulento e imposible de cumplir, la aceptación por la Administración de la oferta presentada y la consiguiente adjudicación del contrato, implica un supuesto de nulidad de pleno derecho encuadrable dentro del art. 47,1 c) de la Ley 39/2015 como acto de "contenido imposible", e incursa en causa de nulidad de Derecho Civil en cuanto servicio imposible que no puede ser objeto de contrato (artículo 1.262 del CC en relación con el artículo 43 de la LCSP), ni por ello aceptada dicha oferta, que debe determinar su anulación con independencia de que el Pliego no haya sido previamente impugnado, pues la imposibilidad de cumplimiento de la oferta debe determinar por sí sola la anulación de la adjudicación efectuada. Pero es que, además, entendemos también que, al venir determinada la resolución de adjudicación del contrato por la dicción literal de la cláusula controvertida, se debe considerar dicha cláusula nula de pleno derecho al propiciar con su falta de topes máximos de saciedad, que puedan presentarse, como así ha ocurrido en el supuesto analizado, ofertas desmesuradas e imposibles que desvirtúen por completo los fines perseguidos por la contratación pública, en especial el de selección de la oferta económicamente más beneficiosa para la Administración, lo que conlleva la anulación de dicha cláusula y de todo el procedimiento de contratación".

Dado que las resoluciones citadas se refieren a supuestos prácticamente iguales en características y efectos al analizado aquí, resulta trasladable su solución al presente recurso, en tanto en cuanto este Tribunal participa del parecer expuesto en dicha doctrina y considera que la falta de determinación de un límite máximo en las mejoras en las condiciones en que están definidas

en el PCAP, conculca los principios de igualdad de trato, libre concurrencia y de transparencia (artículos 1 y 132 de la LCSP), de manera que tal y como señalamos en nuestro Acuerdo 108/2018 antes citado, ello "desvirtúa las valoraciones a medida que se presentan proposiciones con valores más elevados, `desproporcionados´ en muchos casos en relación con las necesidades `razonables´ del servicio que se contrata y ello porque cualquier valor de un parámetro, superior al que resulte necesario, no representa mejora alguna sobre otro inferior pero que cubra perfectamente las necesidades a cubrir, por lo que se conculca la verdadera naturaleza de los criterios de adjudicación" e impide la selección de la mejor oferta a partir de la relación calidad-precio en el sentido legal regulado ex artículo 145.1 de la LCSP; de ahí que se aprecie la concurrencia de un vicio de anulabilidad en las cláusulas impugnadas y haya de estimarse el recurso, procediendo la anulación de las mismas y, con ello, de todo el procedimiento de contratación».

Así, a la misma solución se ha de llegar en el presente caso dada esa falta de límite en las mejoras, esto es, a la estimación del recurso, puesto que ambos criterios impugnados son contrarios a la Ley, al conculcar los principios de igualdad de trato, libre concurrencia y de transparencia (artículos 1 y 132 de la LCSP) impidiendo, como se ha expuesto, la selección de la mejor oferta a partir de la relación calidad-precio, tal y como establece el artículo 145.1 de la LCSP; por lo que procede declarar su nulidad y, con ella, la de los propios pliegos objeto del presente recurso y del mismo procedimiento de contratación, puesto que la anulación de un criterio de adjudicación conlleva la de la propia licitación, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y la doctrina consolidada de los tribunales administrativos de recursos contractuales, ordenando la retroacción de actuaciones para que, en caso de que el órgano de contratación estime oportuno convocar nueva licitación, proceda a la aprobación de nuevos pliegos y a la apertura de nuevo plazo al objeto de que los licitadores presenten sus proposiciones.

En virtud de cuanto precede, y al amparo de lo establecido en el artículo 46 de la LCSP así como en los artículos 2, 17 y siguientes de la LMMCSPA, previa deliberación, el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, por unanimidad de sus miembros, adopta el siguiente

III. ACUERDO

PRIMERO.- Estimar el recurso especial presentado en nombre y representación de la "ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE EMPRESAS DE LIMPIEZA", frente a los Pliegos que rigen que rigen la licitación del contrato denominado «Servicio de limpieza, suministro de material higiénico-sanitario y desinfección de todos los edificios de la Universidad de Zaragoza agrupados en tres lotes (zonas): Lote 1 Zaragoza, Lote 2 Huesca y Lote 3 Teruel», promovido por la Universidad de Zaragoza, que deberá proceder conforme a lo expuesto en el Fundamento de Derecho Segundo.

SEGUNDO.- Notificar el presente acuerdo a todos los interesados en este procedimiento y ordenar su inserción en la sede electrónica del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón.

TERCERO.- El órgano de contratación deberá dar conocimiento a este Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a este acuerdo.

El presente acuerdo es definitivo en vía administrativa y ejecutivo en sus propios términos, en virtud del artículo 49.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y contra el mismo sólo cabe la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala de

lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la recepción de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1.k) y 46.1 de dicha norma jurisdiccional, todo ello de acuerdo con la regulación contenida en el artículo 59 de la LCSP.